



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4291/2021

DATA ENTRADA: 03 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9059 de 2021

Ementa: Estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022 e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao **relator(a)** das respectivas comissões permanentes da Casa, sobre o projeto de lei ordinária que estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022 e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência exclusiva, por força de LOM, do executivo legislar sobre matéria financeira-orçamentária.

Segundo justificativa anexa ao presente: “*O presente projeto de LDO/2022 atende todas as exigências estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio do texto do projeto e dos seguintes anexos:*

I ANEXO I: Anexo de prioridades

II – ANEXO II: Anexo de Metas Fiscais (...)”



Ao fim, pugna a autora da proposição pela aprovação, renovando os votos de respeito e consideração.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente **subscrito pela sua autora de forma digital**, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a autora **articulou justificativa escrita**, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade preliminares.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

No que diz respeito à legitimidade para propositura do projeto de lei, o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”2 da Constituição Federal

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre **HELIO LOPES MEIRELES**:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, **as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”.**

Nesse mesmo sentido, temos dicção, na Lei Orgânica do Município, acerca da competência da Chefe do Executivo para criação dos conselhos, nos seguintes termos:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:
II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Ato contínuo, o art. 19, §1º, inciso I da Constituição Estadual, atribui a iniciativa privativa para projetos de lei que tratem de matéria orçamentária

Art. 19 (...)

§1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária.

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência do município.



Nos termos expressos, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - **Por maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DA PUBLICIDADE

Com vias a cumprir os critérios da devida publicidade das leis orçamentárias, vê-se que, através de convocação oficial do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, foi realizada audiência pública no dia 18 de agosto de 2021, tendo como participantes: Vereadores, Vereadoras, o Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão – Swami Lima, Secretário Executivo da Fazenda – Rodrigo Lira, o CESPAM – Caruaru/PE e o corpo técnico da casa.



Assim, supridas as exigências legais previstas no art. 48, §1º inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, cominado com o art. 144 do projeto de lei em esboço, cuja redação cumpre reproduzir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016) **I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 144. As audiências públicas previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e nesta Lei, serão realizadas nos prazos legais.

§ 1º. As audiências públicas poderão ser convocadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, devendo ser divulgados os órgãos que conduzirão as audiências, local, data e hora.

§ 2º. Quando as audiências públicas forem convocadas no âmbito do Poder Legislativo ficarão a cargo da Comissão Técnica da Câmara que tem as atribuições, no âmbito municipal, definidas pelo § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais.

Formalidades e participação popular devidamente contempladas.

6. DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a LDO segue, como as demais proposições, uma estrutura com requisitos intrínsecos e extrínsecos que devem estar presentes para a devida adequação legal.

Neste compasso, o papel da assessoria é averiguar a perfeita correlação entre o disposto normativo e a situação fática do projeto de lei, bem como a sua correlação com toda a estrutura



normativa das normas correlatas, Constituições Federais e Estaduais, Lei Orgânica, Regimento Interno, Lei de Responsabilidade Fiscal, e Plano Plurianual.

O presente projeto de lei possui 126 artigos, divididos em onze capítulos, com quatro anexos, com quatro eixos estratégicos. Assim, considerando os termos já evidenciados neste parecer, convém esclarecer que Diretrizes Orçamentárias são, segundo os marcos constitucionalmente previstos: (...) *em síntese, deve abranger as metas e prioridades da administração federal; orientar a elaboração do orçamento; dispor sobre as alterações das normas tributárias; fixar parâmetros das despesas dos Poderes; autorizar aumentos nos gastos com pessoal*

Art. 165. ...

“§ 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

A norma constitucional de repetição obrigatória pelos demais entes evoca o caráter nacional que o orçamento possui, seja no tocante à importância, seja no caráter da fiscalização, nos seguintes termos da Constituição do Estado de Pernambuco:

Art. 123. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais do Estado

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Constituição de Pernambuco)

Art. 91 (...) § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação dos recursos dos fundos instituídos por lei. (LOM Caruaru-PE)



Ademais, vê-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/00) determina, entre outros, que a LDO “deve dispor sobre as metas de resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois subsequentes, o equilíbrio entre receitas e despesas, as transferências aos setores público e privado, o contingenciamento, a transparência no gasto público”. Nesse sentido cumpre destacar o artigo 20 do projeto de lei da LDO, que assim estatui:

Art. 15. Durante a execução orçamentária, o acompanhamento do cumprimento das metas será feito com base nas informações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, para cada bimestre e do Relatório de Gestão Fiscal, relativo a cada quadrimestre, publicados nos termos da legislação vigente:

Parágrafo único. Para fins de avaliação das metas de resultado primário e resultado nominal serão considerados: I - Resultado Primário calculado pelo método “acima da linha” em conformidade com a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

II - Resultado Nominal calculado pelo método “acima da linha” em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, citado no art. 2º desta Lei.

No mesmo sentido o artigo 103:

Art. 103. No caso das metas de resultado primário e nominal, estabelecidas no ANEXO II desta Lei, não serem cumpridas por insuficiência na arrecadação de receitas, serão promovidas reduções nas despesas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com limitações ao empenhamento de despesas e à movimentação financeira.

Portanto, observa-se o papel fundamental que a LDO possui na confecção da LOA, como também na exposição da situação econômica do município, as metas e prioridades, a aplicação do recurso dos fundos e demais atos de transparência. Concluimos que essa premissa, qual seja, encontra-se contemplada no presente projeto de lei, senão vejamos:

Art. 1º. Em cumprimento às disposições do inciso II do art. 165 da Constituição Federal, do inciso I, do § 1º do art. 124 da Constituição do Estado de Pernambuco e do inciso II do art. 91 da Lei Orgânica Municipal, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias do Município para 2021, compreendendo:

I - disposições preliminares, orientações gerais e transparência;

II - metas e prioridades da administração;

III - estrutura, organização e elaboração do orçamento municipal;

IV - receitas e alterações na legislação tributária;

V - execução da despesa;

VI - transferências de recursos a entidades públicas e privadas;



- VII - procedimentos sobre dívidas, inclusive com órgãos previdenciários;
- VIII - celebração de operações de crédito;
- IX - contingenciamento de despesas e critérios para limitação de empenho;
- X - controle de custos e avaliação de resultados;
- XI - disposições gerais e transitórias.

Com o exposto, nota-se que o PL cumpre com os requisitos Constitucionais e Legais e Regimentais para confecção da lei, não trazendo matéria estranha e permitindo a identificação técnica dos seus termos, bem como seguindo as diretrizes estabelecidas para a formulação da LDO.

Ato contínuo, o PL cumpre o requisito temporal previsto na CEPE. A apresentação da LDO, enquanto não editada Lei Complementar Nacional, deve seguir os prazos constitucionais estabelecidos pelo Estado, vejamos:

Art. 124. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual serão enviados à Assembléia Legislativa nos prazos fixados em lei complementar.

§ 1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte: (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.)

I - o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo, **até o dia 1º de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano;** (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.)

Segundo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo –SAPL – o PL foi protocolado no dia 03 de agosto de 2021, tendo a Câmara Municipal de Caruaru-PE até o dia 31 de agosto para devolvê-lo para os demais trâmites.

De igual modo, como já salientado, a iniciativa para a proposição da LDO foi do Poder Executivo Municipal, cumprindo o que determina o art. 84 da Constituição Federal, como também o art. 19, §1º, inciso I da Constituição de Pernambuco, juntamente com o art. 36, inciso IV da LOM, na seguinte sequência:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, **o projeto de lei de diretrizes orçamentárias** e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

Art. 19 (...)



§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, **diretrizes orçamentárias**, orçamento e matéria tributária;

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, **diretrizes orçamentárias**, orçamento e matéria tributária;

Superado a previsão Constitucional e Legal, como também a devida iniciativa, é importante averiguar a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as matérias a serem tratadas, observe-se:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO) III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as



metas de inflação, para o exercício subsequente.

No ponto, o Projeto de Lei 9.059/2021 – LDO 2022 – carrega em seu bojo: anexo de prioridades, anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais, além da previsão de um cenário de baixo crescimento econômico. Assim, o projeto cumpre as expectativas substanciais e temáticas da LRF.

Por fim, não há como negar a importância das diretrizes sobre as quais o parlamento delibera, já que daí decorrem inúmeras orientações sob a forma de objetivos e metas para a atuação e intervenção pública nos diversos segmentos de interesse municipal. Basta lembrar que a LDO deve estabelecer as metas fiscais para o ano seguinte, dispor sobre alterações na tributação e estabelecer políticas para as agências oficiais de fomento e de aplicação dos recursos dos fundos instituídos por lei.

Ao fim, é indubitável que o projeto cumpriu os requisitos de regência e não há mácula ou vícios que impeçam a devida apreciação pelos edis.

7. DAS EMENDAS

Como já sabido, aos detentores da representatividade popular, é permitido oferecer emendas ao projeto de Lei de Diretrizes orçamentárias desde que compatíveis com o PPA, inteligência do art. 166, §4º da Constituição Federal, *verbis as verbum*:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 4º **As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

A seu cargo, a LOM no art. 36, §1º, estabelece que aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, salvo



a LOA e desde que cumprido determinados requisitos.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

(...)

§ 1º - **Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas**, exceto as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que: (omissis)

In caso, foram oferecidas 16 (dezesseis) emendas parlamentares e a Consultoria, observando a compatibilidade com o PPA 2018/2021, bem como a juridicidade das metas propostas, sugere ao **Relator(a)** a aprovação da seguinte emenda: Aprovação, *in totum*, da EMENDA PARLAMENTAR Nº 83/2021.

Seguindo, que sejam suprimidas as seguintes metas e/ou artigos, por vício de forma, antijuridicidade ou incompatibilidade, conforme segue:

- Emenda nº 68 – suprimir **METAS 2.18 e 2.19**
- Emenda nº 70 – suprimir **METAS 2.6**
- Emenda nº 72 – suprimir **METAS 2.16, 2.19 e 2.20**
- Emenda nº 74 – suprimir **METAS 3.6, 3.7 e 3.8**
- Emenda nº 75 – suprimir **METAS 3.3, 3.4 e 3.5**
- Emenda nº 76 – suprimir **METAS 4.17, 4.18, 4.23, 4.25**
- Emenda nº 77 – suprimir **METAS 1.13, 1.14 e 1.17**
- Emenda nº 79 – suprimir **Art. 2º, Art.4º, Art. 6º e Art. 7º**
- Emenda nº 80 – suprimir **Art. 3º, Art. 6º, Art. 8º, Art. 11, Art. 12, Art. 13 e Art. 15**
- Emenda nº 82 – suprimir **Art. 1º, Art. 3º, Art. 4º e Art. 5º**

Que sejam rejeitadas, em sua totalidade, as emendas de nºs **68, 71, 73, 78 e 81**, visto **apresentarem vícios de compatibilidade com o PPA 2018/2021**, bem como fazerem menção a metas preestabelecidas no projeto ao qual pretendia alterar, sendo inócua e, portanto, antijurídica.



8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal), e os mandamentos Constitucionais, opinando pela **legalidade** e **constitucionalidade** do projeto de Lei 9.059/2021, bem como de suas **emendas supracitadas**, para prosseguimento às demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 23 de Agosto de 2021.

Anderson Mélo

OAB-PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] Mat. 740-1 C JL

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral